IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 48)
z dnia 5 kwietnia 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 48)

5 kwietnia 2022 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 73/20, SK 59/20, K 2/21, SK 123/20, P 5/21, SK 89/20;

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Piotr Chybalski, Marzena Laskowska, Dorota Lis-Staranowicz, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Marcin Spyra, Łukasz Trochimiuk** – eksperci Biura Analiz Sejmowych, **Magdalena Żychlińska, Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych, **Jakub Bennewicz, Krzysztof Karkowski** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam pana przewodniczącego. Witam panie posłanki i panów posłów. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie, jak też wszystkich pracujących z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Obecnych jest 29 posłów, czyli mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, a także zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mamy też w porządku posiedzenia sprawy bieżące, o czym na końcu. Będą one dotyczyły skierowanych do nas apeli przez rzecznika praw obywatelskich.

Ponieważ trawa jeszcze posiedzenie Komisji Sprawiedliwości, w którym bierze udział kilku posłów z naszej Komisji, zaczniemy od spraw trybunalskich.

Proszę pana posła o wyrozumiałość. To wynika z tego, że równolegle trwa posiedzenie Komisji Sprawiedliwości, w którym bierze udział kilkoro naszych posłów. Obiecałem im, że zaczniemy od spraw trybunalskich, a z tym zaopiniowaniem poczekamy, aż tamto posiedzenie się zakończy.

Zaczynamy od sprawy SK 73/20. Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 73/20 została zainicjowana złożeniem skargi konstytucyjnej w dniu 21 stycznia 2020 roku. Skarżącą jest spółka prowadząca podmiot orzeczniczy, która stała się uczestniczką postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych w związku z zainicjowaniem tego postępowania przez pacjentkę leczącą się w podmiocie leczniczym prowadzonym przez tę spółkę.

Skarżąca kwestionuje dwa przepisy ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Zarzutu skarżącej odnoszą się do dwóch przepisów tej ustawy. Pierwszym jest art. 67j ust. 7. Jest to przepis, który kreuje środek zaskarżenia i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy od orzeczenia komisji, która ustala bądź odmawia ustalenia zdarzenia medycznego, które następnie jest podstawą do stwierdzenia odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu, który prowadzi podmiot leczniczy. Drugi przepis zakwestionowany w tej skardze, to art. 67k ust. 4. Chodzi w nim o kwestie dotyczące skutków zaświadczenia wojewódzkiej komisji. W przypadku, gdy komisja stwierdzi zaistnienie zdarzenia medycznego wystawia zaświadczenie, w którym stwierdza złożenie wniosku o ustalenie tego zdarzenia i wysokość odszkodowania. Zaświadczenie to stanowi tytuł wykonawczy, do którego stosuje się przepisy ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Wniesienie tej skargi konstytucyjnej było poprzedzone przedstawionym przeze mnie w skrócie stanem faktycznym. Skarżąca prowadzi podmiot leczniczy udzielający świadczeń zdrowotnych i świadczeń szpitalnych. W związku z zainicjowaniem przez pacjentkę postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, która postawiła zarzuty prowadzenia wobec niej nieprawidłowo i niezgodnie z wiedzą medyczną świadczeń. Pacjentka domagała się tytułem zadośćuczynienia i odszkodowania kwoty 100 tys. zł.

Po rozpoznaniu sprawy wojewódzka komisja do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych orzekła o zaistnieniu zdarzenia medycznego, jak też, że przebieg leczenia pacjentki był niezgodny z aktualną wiedzą medyczną. Komisja ustaliła koszty postępowania na kwotę 650 zł, którą obciążyła skarżącą. Skarżąca, nie zgadzając się z takim orzeczeniem komisji, wniosła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który został rozpatrzony przez komisję. Jednak w treści swojej to orzeczenie odpowiadało orzeczeniu pierwszej instancji. Następnie, korzystając z uprawnień procesowych zawartych w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta skarżąca złożyła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia drugoinstancyjnego. W konsekwencji organ, czyli wojewódzka komisja oddaliła skargę skarżącej o stwierdzenie niezgodności z prawem poprzedniego orzeczenia i wydała pacjentce zaświadczenie, które stało się tytułem wykonawczym.

Skarżąca w niniejszej sprawie identyfikuje szczególne problemy konstytucyjne. Przede wszystkim wskazała, że przyjęta w ustawie konstrukcja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jest niezgodna z konstytucją poprzez to, że wojewódzka komisja do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych nie jest ani organem administracyjnym, ani organem sądowym, od którego orzeczeń przysługuje droga sądowa. W związku z powyższym naruszone jest, wedle skarżącej, prawo do sądu, czyli art. 45 ust. 1 konstytucji, jak również art. 77 ust. 2 konstytucji. Skarżąca podkreśla również, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jako środek wzruszania orzeczeń pierwszoinstancyjnych wojewódzkiej komisji jest środkiem, który uruchamia postępowanie obarczone brakiem dewolutywności. W związku z powyższym narusza to prawo skarżącej z art. 78 konstytucji, bowiem identyfikuje dwuinstancyjność postępowania z rozpoznawaniem środka odwoławczego przez inny organ niż ten, który wydał rozstrzygnięcie w pierwszej instancji. Po trzecie, skarżąca formułuje zarzuty pod adresem przepisu, który wskazuje na to, że zaświadczenie organu orzekającego jest tytułem wykonawczym. Według niej jest to naruszenie drogi sądowej, również w związku z naruszeniem zasady równości wobec prawa. Argumentuje to w ten sposób, że w związku z tym, że zaświadczenie stanowi tytuł wykonawczy, który nie zakłada dalszej kontroli sądowej, naruszone jest jej prawo do sądu. W ten sposób jest ona traktowana konstytucyjnie inaczej niż podmiot, który wszczął postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych.

Analiza tej sprawy konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że jest ona obarczona bardzo dużym błędem formalnym. Skarżąca w niniejszej sprawie narusza termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decy-

zji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W świetle ustabilizowanych poglądów TK początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej wyznaczają, w myśl art. 77 ust. 1 ustawy o TK, dwa elementy kumulatywnie. Ten początek jest wyznaczany przez realizację dwóch kumulatywnych przesłanek. Pierwsza to wyczerpanie drogi prawnej, a druga to doręczenie skarżącemu ostatecznego wyroku czy też innego rozstrzygnięcia w jej sprawie.

Trzeba przypomnieć, że TK również wskazuje na to, że należy dokonywać autonomicznie wykładni terminów „prawomocny wyrok" i „wyczerpanie drogi prawnej" przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego, w jakim one funkcjonują, czyli w projekcie stanowiska dokonaliśmy analizy typu postępowania przez wojewódzką komisję do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Racją tego postępowania było stworzenie autonomicznej pozasądowej procedury kompensacyjnej, która chroniłaby prawo pacjenta i umożliwiała skuteczne dochodzenie odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z nieprawidłowym przebiegiem leczenia, wobec pacjentów czy też spadkobierców pacjentów.

Analiza przepisów ustawy o prawach pacjentów i Rzeczniku Praw Pacjenta, w zakresie regulacji odnoszącej się do postępowania przed wojewódzką komisją pozwala na wskazanie, że w zakresie uprawnień komisji pozostaje orzeczenie o zaistnieniu lub niezaistnieniu zdarzenia medycznego. Po drugie, komisja może wypowiadać się co do żądania ponownego rozpatrzenia sprawy, czyli mamy tu konstytucyjnie pożądaną drugą instancję, po raz drugi komisja merytorycznie orzeka w sprawie. Po trzecie, komisja nie może orzekać w trybie art. 67m w sprawie zgodności z prawem wydanego przez siebie wcześniej orzeczenia.

Należy przede wszystkim wskazać, że skarżąca w niniejszej sprawie wymienia jako ostateczne orzeczenie o jej prawach właśnie orzeczenie komisji, które oddala skargę na stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji merytorycznej i uznanie zaistnienia zdarzenia medycznego.

My wskazujemy, że ten środek prawny, jakim jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia komisji stanowi nadzwyczajny środek weryfikacji, który jest irrelewantny z perspektywy ustalenia przesłanki zachowania terminu. Naszym zdaniem, orzeczeniem, które wyznacza początek biegu terminu jest moment doręczenia orzeczenia. Chodzi o orzeczenie, które zapadło w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez wojewódzką komisję do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych.

W zgodnej opinii doktryny prawa, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych stanowi nadzwyczajny tryb zaskarżenia orzeczeń tej komisji. W projekcie stanowiska przytaczamy bardzo obszernie różnego rodzaju publikacje, w których wyraża się ten pogląd. Jest to naprawdę pogląd bardzo spójny.

W związku z powyższym uznajemy, że rozstrzygnięciem, które przesądzało o wyczerpaniu przez skarżącą drogi prawnej, jest w analizowanej sprawie orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych z 30 kwietnia 2019 roku, wydane w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, które rozstrzyga o istnieniu zdarzenia medycznego. Natomiast zapadłe wobec skarżącej orzeczenie o oddaleniu skargi o niezgodność z prawem, jakkolwiek wskazane przez nią wyraźnie w orzeczeniu, z którym ona wiąże naruszenie swoich praw konstytucyjnych, trzeba powiedzieć, że stanowi rezultat uruchomienia środka prawnego o charakterze nadzwyczajnym.

Biorąc pod uwagę, że odpis prawomocnego orzeczenia wojewódzkiej komisji z dnia 30 kwietnia 2019, które – podkreślam – zostało wydane w związku z rozpatrzeniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli o merytoryczne rozpatrzenie drugoinstancyjne, to orzeczenie zostało dostarczone skarżącej 26 września 2019 roku. Wniesienie skargi konstytucyjnej w tej sprawie nastąpiło 21 stycznia 2020 roku. W związku z powyższym należy uznać, że w niniejszej sprawie skarżąca nie dochowała 3-miesięcznego terminu na wniesienie skargi. Z samej treści skargi nie wynika, aby zachodziły przesłanki, które determinują wstrzymanie biegu terminu na wniesienie skargi.

Z tego względu, wobec aktualizacji tej autonomicznej przesłanki niedopuszczalności orzekania przez TK, w niniejszej sprawie proponujemy sformułowanie wniosku o umorzenie postępowania w całości.

Dziękuję bardzo za uwagę. Jeżeli są pytania, to chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram dyskusję odnośnie do sprawy SK 73/20. Jeżeli nie ma chętnych do zabrania głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywną rekomendacją dla projektu stanowiska w sprawie SK 73/20 wnoszącego o umorzenie postępowania w całości? (27) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że stanowisko otrzymało pozytywną rekomendację Komisji.

Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie SK 59/20. Bardzo proszę, pani mecenas Marzena Laskowska.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, jeżeli chodzi o sprawę o sygn. SK 59/20, to została ona zainicjowana skargą konstytucyjną komornika. Stan prawny, a także formuła zakresowa wyroku o stwierdzenie niekonstytucyjności, którego przyjęcie proponujemy w projekcie, są skomplikowane. W związku z tym w pewnym uproszczeniu przedstawię sytuację, w której wygenerowany problem konstytucyjny się ujawnił.

Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji, która obecnie już nie obowiązuje, przewidywała jako warunek uruchomienia egzekucji świadczeń niepieniężnych uiszczenie opłaty stałej przez wierzyciela, która po zakończeniu egzekucji była zwracana wierzycielowi przez dłużnika. Opłata ta nie była różnicowana w zależności od tego, czy do spełnienia świadczenia doszło dobrowolnie, po wezwaniu do egzekucji, czy też była skutkiem przeprowadzonego postępowania, co w przypadku opróżnienia lokalu często wiązało się z dużymi nakładami pracy ze strony komornika.

Swego czasu było to przedmiotem rozpoznania przez TK, który w wyroku P 3/14 uznał, że brak zróżnicowania stawek opłat stałych przy świadczeniach niepieniężnych egzekwowanych przez komorników jest niekonstytucyjny, że w sytuacji, gdy dochodzi do umorzenia postępowania albo spełnienia świadczenia egzekwowanego dobrowolnie po wezwaniu przez komornika, stopa powinna być niższa.

Sejm wykonał ten wyrok TK dopiero po dwóch latach i przewidział rozwiązanie, które polegało przede wszystkim na wprowadzeniu nowych rodzajów opłat, nie tylko stawek, ale również nowego mechanizmu uruchamiania postępowania po wniesieniu opłaty tymczasowej przez wierzyciela, w niższej niż dotychczas wysokości, która następnie, w zależności od przebiegu postępowania egzekucyjnego była powiększana o opłatę uzupełniającą i rozliczana z wierzycielem przez komornika.

Powstał dylemat związany z tym, jak rozwiązać sytuacje przejściowe, czyli, jak zaaplikować te nowe rozwiązania do postępowań w toku. Ustawodawca co do zasady przyjął, że komornik, który pobrał te opłaty w wysokości nieproporcjonalnie dużej w stosunku do nakładu pracy, czyli tam, gdzie następowało umorzenie z powodu dobrowolnego spełnienia świadczenia przez dłużnika, ma zwrócić opłatę stałą. Ściślej, chodziło o różnicę między opłatę stałą uiszczoną a tymczasową przewidzianą w nowych przepisach. Należy zwrócić opłatę wierzycielowi, co jest przedmiotem rozpoznania przez TK także w innej sprawie konstytucyjnej, bo też wiążą się z tym pewne dylematy, jeżeli chodzi o dopuszczalność.

Sytuacja, na tle której została wniesiona ta skarga konstytucyjna, jest specyficzna, bowiem opłatę stałą od wierzyciela pobrał komornik, którego powołanie w rewirze wygasło, na jego miejsce został powołany nowy komornik, który został objęty obowiązkiem, wynikającym z ustawy nowelizującej, zwrócenia opłaty stałej przekraczającej wysokość opłaty tymczasowej.

W ustawie nie ma żadnych przepisów, które tworzyłyby mechanizm kompensujący dla następcy komornika, który pobrał i wydatkował te środki. Ani on nie może się zwrócić z roszczeniem o regresji do poprzednika, ani nie może żądać pokrycia tej kwoty przez dłużnika lub Skarb Państwa. W tej sytuacji doszło do tego, że komornik-następca musiał, w drodze wyroku sądowego, zwrócić środki, które pobrał jego poprzednik. W związku z tym sformułował on zarzuty o niezgodności z konstytucją. Przede wszystkim z ochroną prawa własności, nieproporcjonalną ingerencją w to prawo, ale także sformułował zarzuty o naruszenie zasady *lex retro non agit* oraz zasady równości.

Jeżeli chodzi o dwa ostatnie zarzuty, to proponujemy wniesienie o umorzenie postępowania. Jeżeli będą państwo chcieli szczegółów, to oczywiście rozwinę tę wypowiedź.

Jeżeli chodzi o niezgodność z zasadą proporcjonalności, ingerencji w prawo własności oraz naruszenie zasady naruszenia zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, to propozycja w projekcie jest taka, żeby uznać, że art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w zakresie, w jakim nakłada na komornika sądowego powołanego w miejsce komornika, którego powołanie wygasło, po tym jak wierzyciel uiścił opłatę stałą, a jej suma została rozchodowana, obowiązek zwrotu różnicy między opłatą uiszczoną a opłatą tymczasową, jest niezgodny z art. 64 ust. 3, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 konstytucji, w związku z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 konstytucji oraz w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Bardzo dziękuję. Jeżeli są pytania to chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję nad przedstawionym przed chwilą projektem stanowiska w sprawie SK 59/20. Czy są pytania? Pani poseł Joanna Mucha, bardzo proszę.

Poseł Joanna Mucha (Polska 2050):

Chcę zapytać: o jakich kwotach rozmawiamy? To wzbudziło moje zainteresowanie.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Oczywiście. Odwołam się do stanu faktycznego tej sprawy. Ta kwota to było 5700 zł. Natomiast komornik stwierdził, że przejmując te sprawy po poprzedniku – co miało miejsce na kilka miesięcy przed uchwaleniem nowej ustawy – aspirując o objęcie tego rewiru, nie mógł wiedzieć, jaka jest skala zobowiązań i że będzie musiał z tego tytułu zwracać jakieś opłaty. Twierdzi on, że tych spraw miał kilkaset.

Poseł Joanna Mucha (Polska 2050):

Czy te opłaty są w jakiś sposób zróżnicowane, np. zależą od wysokości długu, czy też jest to jakaś stała kwota. Jak to wygląda.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Opłata nazywa się opłatą stałą, ale w przypadku świadczeń niepieniężnych, jak tutaj, pierwotnie była ona określona jako 40% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. To się jednak liczy od opróżnianych izb, oczywiście z wyjątkiem korytarzy, balkonów itd. Taki jest mechanizm obliczania tych opłat.

Została ona obniżona do 10% opłaty tymczasowej, żeby nie była barierą dla wierzyciela, a jednocześnie mogła być rozliczana w zależności od przebiegu egzekucji, czyli stosowanie do nakładu pracy komornika.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Jeżeli nie ma więcej głosów w dyskusji, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywną rekomendacją dla projektu stanowiska w sprawie SK 59/20? (25) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że stanowisko otrzymało pozytywną rekomendację Komisji.

Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie K 2/21. Sprawę przedstawi pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 2/21 została zainicjowana wnioskiem prokuratora generalnego, a przedmiotem kontroli jest art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych. Przepis ten stanowi: „Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik ukończył 65. rok życia".

Prokurator generalny poddaje ten przepis kontroli w określonym jego rozumieniu. Tak naprawdę kwestionuje on normę prawną, która, jego zdaniem, została ukształtowana w drodze praktyki sądów administracyjnych. Stosowana jest w praktyce sądów administracyjnych.

Przedmiotem kontroli jest art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych rozumiany w ten sposób, że wynikający z tego przepisu obowiązek ministra sprawiedliwości

odwołania komornika sądowego po ukończeniu 65. roku życia stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek zabronionej przez wiążącą RP normę prawa międzynarodowego. Zdaniem prokuratora generalnego zaskarżony przepis, w takim właśnie rozumieniu, jest niezgodny a art. 2 konstytucji, art. 32 konstytucji, art. 60 i 65 konstytucji, a także z art. 2 Traktatu o UE oraz art. 10, w związku z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Wnioskujemy o umorzenie postępowania w całości, bowiem, naszym zdaniem, wniosek prokuratora generalnego zmierza do kontroli orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych w sprawach komorniczych. Komornicy odwołują się od decyzji ministra sprawiedliwości o odwołaniu ich z zajmowanego stanowiska po osiągnięciu 65. roku życia, a sądy administracyjne w procesie stosowania prawa na etapie podjęcia decyzji walidacyjnej odmawiają stosowania zaskarżonego przepisu i w to miejsce powołują się na przepisy dyrektywy równościowej dotyczącej równego traktowania w zatrudnieniu.

Uważamy, że w ramach decyzji walidacyjnej sądy mają prawo odmówić zastosowania zakwestionowanego przepisu, bowiem pozwala im na to art. 91 ust. 3 konstytucji, który zawiera normę kolizyjną. Stąd nasz wniosek o umorzenie postępowania, ponieważ wniosek nie zmierza do kontroli przepisów prawnych, ale do kontroli orzeczeń sądowych, a TK jest sądem prawa a nie sądem, w którym dokonuje się oceny konstytucyjności orzeczeń sądowych zapadłych przed sądami administracyjnymi.

Na wypadek, gdyby TK nie umorzył postępowania w całości wnioskujemy o stwierdzenie, że zaskarżony przepis, rozumiany w ten sposób, że wiek 65 lat stanowi dyskryminującą cechę osobistą, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65, w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator generalny w swoim wniosku podnosi, że wiek 65 lat nie jest cechą dyskryminującą, ponieważ nie został on ustanowiony arbitralnie, on jest skorelowany z prawem do emerytury, a więc każdy komornik, który osiągnie 65 lat może skorzystać z prawa do zabezpieczenia społecznego gwarantowanego w konstytucji. Ponadto, zdaniem prokuratora generalnego, norma prawna, która jest przez niego zaskarżana jest niezgodna z art. 45 konstytucji, ponieważ osiągnięcie wieku 65 lat znacząco utrudnia sprostanie przewidzianym ustawowo obowiązkom komornika, co ma negatywny wpływ na prawidłowy przebieg postępowania egzekucyjnego. W tym konkretnym przypadku art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych rozumiany w sposób przyjęty w orzecznictwie sądowym, niewątpliwie stwarza zagrożenie dla sprawności postępowania egzekucyjnego, a tym samym narusza prawo do skutecznego wykonania orzeczenia. Prokurator generalny stwierdza, że upoważnia to do konstatacji, że art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach, rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji RP.

Generalnie wniosek prokuratora generalnego oparty jest na takiej tezie, że praca komornika wymaga od niego specjalnych zdolności psychofizycznych i z wiekiem traci on te zdolności. Prokurator generalny twierdzi, że zaskarżona norma prawna dyskryminuje osoby młode, ponieważ blokuje dostęp do urzędu komorniczego, do stanowiska komornika. Jak czytamy we wniosku prokuratora: „prowadzi to do ograniczenia dostępu do stanowisk komorniczych dla młodych asesorów, oczekujących na zwolnienie miejsca przez komornika, posiadającego uprawnienia emerytalne". Jak zauważa wnioskodawca: „Pewne uprzywilejowania komorników po ukończeniu przez nich 65. roku życia skutkuje więc ograniczeniem możliwości realizacji zamierzeń zawodowych przez kandydatów do objęcia tych stanowisk, a więc prawa do swobody wyboru zawodu i prawa do równego dostępu do służby publicznej. W tym kontekście można nawet mówić o wtórnej dyskryminacji osób młodych, będącej następstwem uprzywilejowania najstarszych osób wykonujących zawód komornika". Z tego tytułu prokurator generalny formułuje wniosek, że zaskarżona norma prawna jest niezgodna z art. 60 i art. 65, w związku z art. 32 konstytucji.

Sejm podziela przedstawione przez prokuratora generalnego argumenty, uzasadniające niezgodność zaskarżonego przepisu z konstytucją. Minister sprawiedliwości, który pełni funkcję prokuratora generalnego, realizuje politykę państwa w zakresie zadań powierzonych komornikom. Ma więc wiedzę o stanie kadry komorniczej i jej potrzebach,

a także o problemach służby komorniczej. Dysponuje raportami, sprawozdaniami i dowodami potwierdzającymi tezę o niezdolności komornika do pełnienia funkcji po ukończeniu 65. roku życia. Sejm nie prowadzi badań w tym zakresie. Sam nie kontroluje stanu kadry komorniczej i w związku z tym przyjmuje argumenty prokuratora generalnego za realne i rzeczowe, bowiem wiedza inicjatora postępowania o stanie służby komorniczej, w szczególności o stanie ich zdrowia, legła u podstaw wniosku do TK.

Stąd nasza konstatacja, że art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych, rozumiany w ten sposób, że wiek 65 lat stanowi dyskryminującą cechę osobistą, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65, w związku z 32 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie wnioskujemy o umorzenie postępowania.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są jakieś pytania lub głosy w dyskusji? Jeżeli nie ma głosów w dyskusji to przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywną rekomendacją dla projektu stanowiska w sprawie K 2/21? (23) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało zaopiniowane pozytywnie.

Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie SK 123/20. Sprawę przedstawi pan prof. Marcin Spyra, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 123/20 dotyczy przepisów, które reglamentują obrót nieruchomościami na obszarze portów i przystani morskich. Zaskarżone przepisy uzależniają przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej na terenie portu lub przystani morskiej od zgody ministra właściwego do Skarbu Państwa. Sankcją za czynności dokonane bez wymaganej zgody jest ich nieważność na podstawie art. 3 ust. 7 ustawy o portach i przystaniach morskich.

Stan faktyczny, który legł u podstaw tej sprawy, czyli złożenia skargi konstytucyjnej, obejmował sytuację, w której najpierw właściciele nieruchomości budynkowej i użytkownicy wieczyści gruntu nabyli te prawa za zgodą właściwego ministra od spółki PKN Orlen, a następnie dokonali szeregu czynności bez właściwej zgody. To działo się w kilku etapach. Na pierwszym udział w użytkowaniu wieczystym tych odrębnych nieruchomości budynkowych właściciele zbyli na rzecz części osób. Następnie, po śmierci jednej z współuprawnionych doszło do przeniesienia udziałów w spadku po tej osobie na kolejny podmiot. Brak było odpowiednich zezwoleń i doszło do postępowania sądowego, które miało uzgodnić treść księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, tak żeby ujawnić fakt, że pierwotni właściciele, którzy uzyskali zgodę, nadal są uprawnieni a wykreślić z księgi wieczystej tych, którzy nabyli te uprawnienia w sposób sprzeczny z prawem. Zanim doszło do uprawomocnienia się wyroku w pierwszej sprawie, ci którzy byli wpisani w księdze wieczystej dokonali częściowego zniesienia współwłasności, wyodrębnili nieruchomości. To spowodowało, że doszło do kolejnego procesu z tym samym efektem, tzn. sąd stwierdził, że czynności zmierzające do nabycia praw na obszarze portu morskiego bez stosownego zezwolenia były nieważne.

To drugie postępowanie doprowadziło do złożenia skargi konstytucyjnej, która jest przedmiotem stanowiska, jakie mam przyjemność referować. Pierwszy zarzut sformułowany przez skarżącego dotyczy samego obowiązku zezwolenia na czynność, jaką jest zbycie udziału w spadku, jeżeli w skład tego spadku wchodzi nieruchomość położona na terenie portu lub przystani morskiej. Skarżący twierdzi, że tego typu prawo godzi w prawo do dziedziczenia, godzi w prawo własności, którego elementem jest możliwość rozporządzania prawem własności, a przede wszystkim formułuje zarzuty od strony równości ochrony praw. Twierdzi mianowicie, że skoro do nabycia praw przez spadkobiercę albo zapisobiercę windykacyjnego może dojść bez koniecznego zezwolenia, to sytuacja w której znajduje się nabywca spadku, na podstawie umowy ze spadkobiercą, ten który nabywa spadek w trybie art. 1051 i dalszych Kodeksu cywilnego, powinien być traktowany tak samo jak spadkobierca, ponieważ wchodzi on we wszystkie prawa spad-

kobiercy. Wobec tego, zgodnie z tym co twierdzi skarżący, norma, która różnicuje jego sytuację i sytuację spadkobiercy jest niezgodna z zasadą równej ochrony prawa do dziedziczenia i prawa własności, która wynika z art. 64 ust. 2 konstytucji, z ochroną prawa własności, która wynika także z art. 21 konstytucji.

W drugim obszarze skarżący twierdzi, że sankcja, jaką jest sankcja nieważności czynności prawnej, jest nieproporcjonalna w stosunku do tego naruszenia, jakie mogłoby nastąpić w związku z nabyciem własności bez stosownego zezwolenia. Twierdzi, że sankcją proporcjonalną byłaby sankcja bezskuteczności zawieszonej, która umożliwiałaby organom administracji wydanie zgody już po dokonaniu czynności, a nie przed jej dokonaniem. Natomiast sankcja nieważności, która jest orzekana na podstawie art. 58 Kodeksu cywilnego, która działa *ex lege* i nie może być sanowana, jest sankcją, która wprowadza dla stron skutki nieproporcjonalne do interesów publicznych, jakie wiążą się z wprowadzeniem reglamentacji.

W stosunku do tak formułowanych zarzutów, po pierwsze, należy zwrócić uwagę na pewne wady formalne, dotyczące przede wszystkim drugiego zarzutu. Chodzi o wpływ tego rozstrzygnięcia, wpływ kwestionowanej normy na rozstrzygnięcie. Gdyby trafne były zarzuty, że proporcjonalną sankcją jest sankcja bezskuteczności zawieszonej, to wynik postępowania byłby dokładnie taki sam. W tej sprawie, która legła u podstaw skargi konstytucyjnej, nie ma żadnych okoliczności, które wskazywałyby na to, że zgoda w ogóle byłaby wydana w tej sprawie. Jest to okoliczność czysto hipotetyczna. Natomiast do czasu, kiedy taka zgoda byłaby wydana, czynność nie wywołuje żadnych skutków. Nawet gdyby doszło do zastosowania sankcji bezskuteczności zawieszonej, wynik postępowania, którego przedmiotem jest uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, byłby dokładnie taki sam. Te osoby, które nabywały nieruchomość bez zezwolenia właściwego ministra nie byłyby jej właścicielami także przy zastosowaniu tej sankcji. Dopiero ewentualne wydanie zgody *ex post* mogłoby doprowadzić do tego, żeby nabyły one własność. W tym stanie faktycznym, jaki jest w tej sprawie, bez względu na to, czy byłaby to sankcja wynikająca z kwestionowanego przez skarżącego przepisu, czy też sankcja przez niego postulowana jako sankcja proporcjonalna w takiej sprawie, wynik tego postępowania byłby identyczny. Sąd musiałby stwierdzić, że te osoby, które na razie nie uzyskały zezwolenia właściwego ministra nie są właścicielami czy też współużytkownikami wieczystymi i musiałby dokonać stosownej korekty w treści księgi wieczystej.

Należy przyjąć, że w tym przypadku nie ma spełnionej przesłanki funkcjonalnej dopuszczalności wydania wyroku. W tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone.

Może natomiast zostać wydane merytoryczne rozstrzygnięcie w odniesieniu do pierwszej grupy zarzutów, czyli zarzutów, które koncentrują się na stwierdzeniu, że wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy sytuacją spadkobiercy a sytuacją nabywcy spadku jest rozróżnieniem arbitralnym i dlatego jest niedopuszczalnym zróżnicowaniem sposobu ochrony i pozycji prawnej nabywcy praw majątkowych.

Są przesłanki do rozstrzygnięcia merytorycznego, ale należy przyjąć, że zarzuty skarżącego nie są trafne. Nie ma tutaj odpowiedniej bliskości, nie ma tutaj podobieństwa, wspólnej cechy relewantnej pomiędzy sytuacją nabywcy spadku w drodze czynności prawnej dokonanej pomiędzy spadkobiercą a tym właśnie nabywcą, a sytuacją spadkobiercy. Kryteria, którymi posługuje się kwestionowany przepis mają charakter niedyskryminacyjny i są racjonalne. Chodzi o sytuację, w której uzyskanie zgody jest wymagane w odniesieniu do czynności polegających na przeniesieniu własności, użytkowania wieczystego, albo oddania w użytkowanie wieczyste. Chodzi o czynności prawne *inter vivo*. Pojęcie przeniesienia zakłada umowny charakter tej czynności.

Natomiast wszystkie inne sytuacje, w których dochodzi do nabycia prawa w wyniku zdarzenia prawnego, jakim jest otwarcie spadku, ale też w wyniku zasiedzenia, nie są objęte reglamentacją. To jest kryterium, które jest racjonalne. Można reglamentować i ingerować w te czynności, które dzieją się za wolą stron, natomiast w momencie, w którym prawo wiąże pewne skutki ze zdarzeniami prawnymi nie wynikającymi ze świadomego działania nabywcy, to takiej reglamentacji nie ma.

Kwestionowanie przepisów na podstawie nieuprawnionego różnicowania poziomu ochrony nabywcy praw majątkowych jest nietrafne. W związku z tym propozycja stano-

wiska zakład, aby wnieść o stwierdzenie zgodności kwestionowanych przepisów z odpowiednimi wzorcami kontroli.

Jeżeli są pytania lub potrzeba dalszych szczegółowych wyjaśnień, to jestem do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję nad stanowiskiem do wniosku SK 123/20. Jeżeli nie ma głosów w dyskusji, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywną rekomendacją dla projektu stanowiska w sprawie SK 123/20? (25) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko otrzymało pozytywną rekomendację Komisji.

Komisja Sprawiedliwości zakończyła swoje obrady, więc możemy wrócić do pierwotnego porządku dziennego, czyli zaopiniowania dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody.

Przypominam, że nasza Komisja nie rozstrzyga o merytorycznej zawartości tego projektu, to zrobi, prawdopodobnie, Komisja Rolnictwa. My opiniujemy jedynie i decydujemy o ewentualnej jego niezgodności z przepisami konstytucji.

Projekt przygotował Klub Parlamentarny PSL-KP. Przedstawia go pan poseł Zbigniew Ziejewski. Oddaję panu głos.

Poseł Zbigniew Ziejewski (KP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w art. 126 określa za co odpowiada Skarb Państwa. Chodzi o szkody wyrządzone przez określone grupy zwierząt. W pkt 1 są to żubry – w uprawach, płodach rolnych i gospodarstwach leśnych, w pkt 2 wilki – pogłowie zwierząt gospodarskich, pkt 3 rysie – pogłowie zwierząt gospodarskich, pkt 4 niedźwiedzie – pasieki, pogłowie zwierząt gospodarskich oraz uprawy rolne, pkt 5 bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim.

Jako autorzy, po punkcie 5 chcielibyśmy dodać jeszcze pięć następnych punktów mówiących o grupach dzikich ptaków, które dokonują ogromnych szkód w płodach rolnych. W pkt 6 byłyby to kormorany – w uprawach rolnych i stawach hodowlanych, pkt 7 żurawie – w uprawach rolnych i stawach hodowlanych, pkt 8 dzikie gęsi – w uprawach rolnych i stawach hodowlanych, pkt 9 łabędzie – w uprawach rolnych i stawach hodowlanych, pkt 10 krukowate – w uprawach rolnych.

Proponowany projekt nowelizacji ustawy ma na celu dokonanie zmian w ustawie o ochronie przyrody, uzupełniając obowiązujące przepisy o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez gatunki będące pod ochroną, w tym ptactwo prawnie chronione. W obecnym stanie prawnym brakuje regulacji umożliwiających wypłatę rekompensat rolnikom i hodowcom za straty powodowane przez ptaki pozostające pod ochroną.

Aktualnie normy prawne obciążające Skarb Państwa bądź dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego w zakresie odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta będące pod ochrona zostały zawarte w art. 126 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o ochronie przyrody oraz w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo łowieckie z dnia 13 października 1995 roku. Dziennik Ustaw z 1995 nr 147 poz. 713.

Obowiązujące przepisy odnoszą się jedynie do: żubrów, wilków, rysi, niedźwiedzi i bobrów, zawartych w art. 126 ustawy o ochronie przyrody, oraz do: dzików, łosi danieli i saren zakwalifikowanych w ustawie – Prawo łowiecki. Ustawy te nie uwzględniają ptactwa.

Dlatego środowisko rolnicze zwraca się z ogromna prośbą do szanownej Komisji, żeby te pięć gatunków zwierząt dopisać do tej ustawy, bo rolnicy nie chcą płoszyć, nie chcą strzelać – te zwierzęta dalej pozostają chronione przyrody – ale chcą mieć odszkodowania za straty, które te ptaki wyrządzają na plantacjach.

Powiem dla przykładu, że co roku do Polski przylatuje około 60 tys. kormoranów, które zakładają tu gniazda. W każdym z nich wykluwają się średnio po dwa pisklęta. To oznacza, że pod koniec sezonu lęgowego, czyli około lipca, mamy w Polsce około 120 tys. ptaków, które tu żerują. Każdy z nich zjada 400 gramów ryb. Żywią się wyłącznie rybami, w tym rybami cennymi, takimi jak węgorz, sandacz, szczupak czy lin. Instytut Rybactwa Śródlądowego wyliczył, że kormorany żerujące na jeziorach północno-wschod-

niej Polski zjadają łącznie co roku blisko 1,2 tys. ton ryb. Na kormorany przypada około 80% ryb zjadanych przez wszystkie zwierzęta drapieżne. To więcej niż odławiają na tym terenie zawodowi rybacy, którzy odławiają około 1 tys. ton ryb. Kormorany zjadają więcej niż odławiają zawodowi rybacy. Dlatego chcielibyśmy do art. 126 ust. 1 dodać punkty 6–10 obejmujące dzikie ptactwo.

Chcę zaznaczyć, że przepisy projektowanej ustawy nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Ten projekt ustawy został zaopiniowany przez wszystkie izby rolnicze i środowiska rolnicze. Dlatego proszę szanowną Komisję o pozytywne zaopiniowanie i dalsze procedowanie tej ustawy.

Mamy też pozytywną opinię BAS, żeby za szkody poczynione przez wymienione ptaki, które są pod ochroną, rolnicy powinni mieć odszkodowania, tak jak mają za szkody wyrządzone przez: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Doceniamy potrzeby kierowane przez środowiska rolnicze. Nie ma chyba wielkiego konstytucyjnego rozróżnienia pomiędzy szkodami wyrządzonymi przez zwierzęta lądowe i ptaki. Szkoda to jest szkoda. Nad tym projektem powinna popracować komisja merytoryczna.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania do pana posła ze strony członków Komisji? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania.

Przypominam, że opiniując projekt ustawy głosujemy w sposób negatywny. Chcąc, aby projekt uzyskał pozytywną opinię głosujemy przeciwko niekonstytucyjności. Kto natomiast uważa, że projekt narusza przepisy konstytucyjności, ten głosuje za.

Kto jest za stwierdzeniem niekonstytucyjności przedstawionego projektu ustawy? (6) Kto jest przeciw? (18) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt ustawy został uznany z dopuszczalny do dalszych prac.

Wracamy do omawiania spraw trybunalskich. Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie P 5/21. Sprawę przedstawi ponownie pan prof. Marcin Spyra, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 5/21, to jest sprawa, która należy do spraw frankowych.

Dwójka przedsiębiorców, którzy początkowo prowadzili działalność w formie spółki cywilnej zaciągnęła kredyt związany z prowadzoną przez siebie działalnością, w którym wysokość zobowiązań była denominowana w walucie obcej, we frankach szwajcarskich. Podobnie zmienna stopa oprocentowania też była uzależniona od oprocentowania na rynkach waluty szwajcarskiej. Przy czym, tak jak ma to miejsce w wielu sprawach frankowych, te postanowienia umowy, zarówno w odniesieniu do stopy procentowej, jak i w odniesieniu do kursu waluty, który miał być podstawą obliczenia zobowiązań kredytobiorców, były tak sformułowane, że pozostawiały duże pole decyzyjne dla kredytodawcy, dla banku, który tego kredytu udzielał.

Następnie kredytobiorcy założyli spółkę jawną, na którą przeszły zobowiązania, ale oni ciągle odpowiadali, jako wspólnicy spółki jawnej. Ta spółka została rozwiązana. Kredyt nie był spłacany terminowo. Doszło do sporu na tym tle między nimi a bankiem.

Sąd, który rozpoznaje tę sprawę powziął wątpliwości dotyczące zakresu ochrony. Mianowicie, większość tych spraw, tzw. frankowych, które są głośne a ich znaczenie przekracza wyłącznie środowiska prawnicze, to są sprawy między bankami i konsumentami. Przepisy, które są podstawą kwestionowania ważności umów czy kwestionowania roszczeń, jakie mają banki z tytułu tych umów, to są przepisy o ochronie konsumenta, konkretnie przepisy dotyczące klauzul niedozwolonych stosowanych w umowach z konsumentami, które stanowią transpozycję stosownych aktów prawa europejskiego.

Stosunkowo niedawno zakres ochrony, który wynika z przepisów, które transponują te akty prawa europejskiego, został rozszerzony na podstawie art. 385^5 Kodeksu cywilnego, który rozszerza zakres ochrony w odniesieniu także do przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Jeżeli czynność, która została przez nich dokonana, nie mieści się

w zasadniczym przedmiocie ich działalności, to kluczowe znaczenie mają przepisy przejściowe. Przepisy przejściowe zakładają, że rozszerzona ochrona znajduje zastosowanie do umów, które zostały zawarte po wejściu w życie tego przepisu rozszerzającego, czyli art. 385^5 Kodeksu cywilnego.

Sąd, który rozpoznaje tę sprawę ma wątpliwości co do konstytucyjności takich rozwiązań. Te wątpliwości można wskazać w dwóch grupach. Pierwsze dotyczą samego zakresu ochrony wynikającego z art. 385^1 do art. 385^3 k.c., czyli na gruncie poprzedniego stanu prawnego. Oczywiście umowa, o której mówimy, została zawarta jeszcze przed wejściem w życie art. 385^5 k.c. A więc ta rozszerzona ochrona, na podstawie tak skonstruowanej normy intertemporalnej, nie znajduje zastosowania do kredytu, który jest przedmiotem sporu rozpoznawanego przez sąd.

Sąd ma kilka zastrzeżeń. Po pierwsze, uważa, że już wcześniej, na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów, ograniczenie zakresu kontroli klauzul niedozwolonych wyłącznie do konsumentów, z wyłączeniem przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, jest sprzeczne z konstytucją, ponieważ w sposób nieuzasadniony zawęża ochronę. Wskazuje na to, że zasada równości podmiotów, którą sąd wywodzi z art. 2 konstytucji, jest nie w pełni zrealizowana, a co więcej, uważa także, że prowadzi to do naruszenia zasad ustrojowych takich jak ta, że w Polsce obowiązuje zasada społecznej gospodarki rynkowej opartej o kryteria sprawiedliwości społecznej.

Po drugie, twierdzi także, że przepis intertemporalny, który ogranicza rozszerzoną ochronę wyłącznie do umów zawartych po wejściu w życie tego przepisu, jest sprzeczny z konstytucją. Tutaj głównie argumentuje, że ponieważ to jest głównie na korzyść tych przedsiębiorców, którzy byliby objęci ochroną, to w takiej sytuacji retroaktywność przepisu nie naruszałaby zasady zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Ta konstrukcja zarzutów w jednym i drugim przypadku nie jest prawidłowa i uniemożliwia z przyczyn formalnych rozpoznanie sprawy przez TK. Mianowicie, po pierwsze, należy wskazać, że sąd nie wykazał w sposób wystarczający spełnienia przesłanki funkcjonalnej rozpoznania tej sprawy. Sąd ograniczył swoje rozważania wyłącznie do zagadnienia, czy przepisy o charakterze konsumenckim znalazłyby czy też nie znalazły zastosowania w sprawie. Wychodząc z założenia, że jeżeli nie znajdą zastosowania w tej sprawie, to w takiej sytuacji należy przyjąć, że ta umowa została skonstruowana w sposób prawidłowy, a zatem że wynikają z niej roszczenia w stosunku do kredytobiorców, które sąd będzie musiał uznać za ważne i wiążące strony.

Tak być nie musi, a może nawet nie jest. Tego nie może rozstrzygnąć Sejm ani tego nie może rozstrzygnąć Biuro Analiz Sejmowych, natomiast z całą pewnością nie można powiedzieć, że jest to rozpoznane prawidłowo. Są co najmniej dwa zagadnienia, które sąd całkowicie pominął. Jeszcze od lat 90-tych jest linia orzecznictwa SN wskazująca bardzo wyraźnie, iż zmiana umowy musi nastąpić na podstawie jasnych i obiektywnych kryteriów. To były początkowo orzeczenia dotyczące zmiany oprocentowania, jeszcze zanim zostały wprowadzone do prawa polskiego przepisy o klauzulach niedozwolonych, także w stosunkach między przedsiębiorcą a bankiem. W ogóle jest powszechną regułą wynikającą z prawa zobowiązań, iż nie może być tak ukształtowany stosunek zobowiązaniowy, że jedna z jego stron, czy to dłużnik czy wierzyciel, może w sposób arbitralny i pozbawiony obiektywnych kryteriów kształtować wysokość zobowiązań. Sąd może się posłużyć tą konstrukcją.

Jest też drugie zagadnienia, w którym linia orzecznicza w tym momencie jest głównie realizowana przez orzeczenia Sądu Okręgowego w Warszawie, który z kolei powołuje się na ochronę przedsiębiorców dotyczącą produktów finansowych. Ta ochrona przedsiębiorców w odniesieniu do produktów finansowych wynika z dyrektywy UE. Według SO w Warszawie znajduje ona zastosowanie do tego typu przypadków. To są narzędzia, które także mogą podważyć, w opisanym przez sąd stanie faktycznym, roszczenia banków.

Sąd w ogóle nie analizuje tych narzędzi, wobec tego trudno przyjąć, że wykazał przesłankę funkcjonalną i że TK może przyjąć, że od zastosowania art. 385^1 także do sytuacji kredytobiorców zależy wynik sprawy. W tym przypadku nie ma zrealizowanej przesłanki funkcjonalnej.

Natomiast, jeżeli chodzi o drugie zagadnienie, o zagadnienie przepisu intertemporalnego, który kwestionuje sąd, tzn. zasada, która mówi, że ta nowa, rozszerzona ochrona znajduje zastosowanie wyłącznie do umów zawartych po wejściu w życie tego przepisu, nie sposób nie zauważyć tego, że sąd w ogóle nie analizuje dwóch stron tego problemu. To znaczy, że analizuje wyłącznie to, że według niego retroaktywny charakter tego przepisu nie naruszałby konstytucji. To też jest wątpliwe dlatego, że tutaj należałoby wziąć pod uwagę nie tylko interesy kredytobiorców, ale także interesy drugiej strony umowy, czyli banku, który zawiera umowę z kredytobiorcą. Przede wszystkim jednak to uzasadnienie nie zawiera argumentacji, która przemawiałaby za tym, że brak retroaktywności jest czymś co narusza wynikającą z art. 2 zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W tym zakresie także jest podstawa do umorzenia.

Stąd projekt zakład, że postępowanie w tej sprawie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję odnośnie do sprawy o sygn. P 5/21. Jeżeli nie ma głosów w dyskusji przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywną rekomendacją dla projektu stanowiska w sprawie P 5/21? (20) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że stanowisko zostało zaopiniowane pozytywnie.

Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie SK 89/20. Sprawę przedstawi pan mecenas Łukasz Trochimiuk, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność zreferować sprawę SK 89/20. To jest skarga wynikająca ze sprawy podatkowej. Konkretnie chodzi o podatek od nieruchomości. Chodzi o przepis, który różnicuje stawkę tego podatku w zależności od tego, czy są to nieruchomości służące działalności gospodarczej, czy też są to nieruchomości nie służące do prowadzenia działalności gospodarczej.

Skarżącym jest jedna z agencji wykonawczych Skarbu Państwa. Sprawa wynika z następującego stanu faktycznego. Skarżąca posiadała w zarządzie nieruchomości zarówno gruntowe, jak i budynki. Agencja opodatkowała część swoich nieruchomości, tę część, którą wykorzystywała do prowadzenia działalności gospodarczej stawką wyższą. Natomiast stawką niższą, czyli tą, która przysługuje od nieruchomości nie związanych z działalnością gospodarczą, opodatkowała pozostałe nieruchomości. Organy podatkowe zakwestionowały takie rozliczenie. Wójt gminy, który wyznacza podatek od nieruchomości, powziął decyzję o tym, żeby wszystkie nieruchomości skarżącej opodatkować wyższą stawką podatku od nieruchomości. Stwierdził, że też były one związane z wykonywaniem działalności gospodarczej. Ta decyzja utrzymała się we wszystkich instancjach postępowania sądowoadministracyjnego. Ta decyzja dla skarżącej była niekorzystna i musiała ona zapłacić podatek według wyższej stawki podatkowej.

W czym jest problem? Problem jest w samej definicji gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zaskarżony art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych brzmi: „3) grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, to są grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a”. Chodzi o kwestię tego zwrotu „grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy”, czyli *de facto* wszystkie obiekty, które są w posiadaniu przedsiębiorcy, są na gruncie podatku od nieruchomości uważane za nieruchomości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z tym skarżąca się nie zgodziła i zarówno w postępowaniu administracyjnym i podatkowym, a później sądowoadministracyjnym, jak też w uzasadnieniu skargi argumentowała, że jakiś grunt czy nieruchomość jest w posiadaniu przedsiębiorcy to nie znaczy, że musi być on wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Uważała, że jest to wykładnia zbyt rozszerzająca na gruncie wzorców kontroli. Zdaniem skarżącej, taka definicja narusza wzorce kontroli dotyczące przede wszystkim prawa własności, jak i powszechności ciężarów publicznych, czyli opodatkowania.

Zaskarżone przepisy związane są, zarzut pierwszy, z art. 64 ust. 1–3 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 konstytucji. Drugi zarzut kontroli, to art. 84 w zw. z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 konstytucji.

Generalnie, jeżeli chodzi o zarzuty, które stawia skarżąca, to z tych wszystkich, z tego worka przepisów wywodzi ona zasadę sprawiedliwości podatkowej. Nie operując oddzielnie przepisami, nie wskazując konkretnych zarzutów, skarżąca konstruuje zasadę sprawiedliwości podatkowej polegającej na równym opodatkowaniu podatników, powszechności opodatkowania, ochrony prawa własności. Na tej podstawie formułuje zarzut niezgodności. Jeżeli chodzi o konkretne przepisy, to jedynie niektóre wzorce kontroli są opisane oddzielnie.

Projekt zakłada umorzenie postępowania. Dlaczego? Z trzech powodów. Pierwszym było to, że obok art. 1a stanowiącego definicję tych nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności był zaskarżony również art. 5 tej ustawy, który mówi o wysokości opłat, zarówno od przedsiębiorców, jak i od nieprzedsiębiorców. Tutaj był on zaskarżony wnioskowo, nie mniej należy uznać, że ponieważ we wniosku nie stawiano mu żadnych zarzutów, to intencją skarżącej było zaskarżenie samej definicji nieruchomości związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Jeżeli chodzi o główną część skargi, to trzeba zwrócić uwagę, że już po sformułowaniu skargi zapadł wyrok TK o sygn. SK 39/19. Co prawda w innej sprawie, ale był zaskarżony ten sam przepis i podane przejściowo były te same wzorce kontroli. Przez TK został on uznany za niezgodny z konstytucją, a zakresowo jest identyczny. Należy mieć na uwadze, że nastąpiła powaga rzeczy osądzonej i na tej podstawie należy umorzyć postępowanie.

Zostały dwa wzorce kontroli, które nie były rozważane w tamtym wyroku, który dotyczył tego przepisu. Chodzi o wzorzec kontroli dotyczący zasady równości i swobody działalności gospodarczej. Niestety, jak mówiłem, żaden z tych wzorców nie był szczegółowo opisany. Były tylko zaznaczone i nie było argumentacji podanej na poparcie zarzutów związanych z tymi wzorcami kontroli. Jedyną argumentacją dotyczącą naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej było to, że poprzez zróżnicowanie stawek podatkowych na nieruchomości związane i niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, taka działalność w pewnym momencie staje się nieopłacalna ze względów ekonomicznych.

Natomiast trzeba zwrócić uwagę, że TK kilkukrotnie powtarzał, iż zasada swobody działalności gospodarczej opiera się na swobodzie wyboru rodzaju tej działalności i wolności jej wykonywania, natomiast nie jest to równoznaczne z brakiem jakichkolwiek obciążeń czy restrykcji względem przedsiębiorcy. Ten argument również należy uznać za nietrafiony.

Generalnie, ze względu na brak uargumentowania tych konkretnych zarzutów, również wnosimy o umorzenie postępowania.

Całościowo propozycja wniosku zmierza do umorzenia postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję w sprawie SK 89/20. Jeżeli nie ma głosów w dyskusji przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywną rekomendacją dla projektu stanowiska w sprawie SK 89/20? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało zaopiniowane pozytywnie.

Przechodzimy do spraw bieżących, o których wspominałem na początku posiedzenia. Rzecznik praw obywatelskich skierował do Komisji dwa wnioski. Obydwa te stanowiska zostały wszystkim członkom Komisji doręczone. Dotyczą one prośby o podjęcie inicjatyw ustawodawczych. Jedna dotyczy ustawy o referendum lokalnym. Druga dotyczy ustawy o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Nie są to postulaty zmieniające istotę tych ustaw, ale poprawiające je w zakresie, który wynika z doświadczeń biura RPO.

Jeżeli państwo nie macie nic przeciwko, to poproszę członków prezydium naszej Komisji, aby rozważyć obie te propozycje, abyśmy obie te inicjatywy przekuli w nasze, komisyjne projekty ustaw. Jeżeli będzie zgoda w prezydium na takie działania, to przedstawimy państwu projekty ustaw. Jeżeli nie, to będziemy szukali innych sposobów, aby te propozycje zrealizować, bo są one po prostu słuszne.

Stwierdzam, że wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.